



الرقابة المالية للبرلمان على الميزانية

د : عبدالسلام سالم العكرمي

أستاذ مساعد - بكلية القانون نالوت – جامعة نالوت

abdessalam.mossa@gmail.com

الملخص

يتناول البحث موضوع رقابة البرلمان على الميزانية العامة، حيث تتمثل هذه الرقابة فيما يقوم به نواب الشعب المنتخبون، بما لهم من اختصاص وحق دستوري، يخولهم ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، وبالأخص الرقابة على الميزانية العامة، ومناقشة الميزانية، ومتابعة الحكومة أثناء تنفيذها؛ للتأكد من مدى تقيدها بقانون الميزانية العامة. ومما لاشك فيه، أن رقابة البرلمان أصبحت حقيقة فرضتها الأنظمة الديمقراطية؛ لما في ذلك من تأكيد لحق الشعب عن طريق نوابه في الاطلاع وإبداء الرأي في السياسة المالية، التي ستقوم بها الحكومة، ويتبين من خلال دراسة موضوع البحث، أن رقابة البرلمان تتدرج من الرقابة الشكلية إلى الرقابة المشددة، وذلك بحسب طبيعة وأهمية ما يعرض على البرلمان، الأمر الذي انعكس على تمرير الميزانية وإقرارها من دون رقابة كافية أو فعالة، خاصة في ظل تردّي الأوضاع المالية والاقتصادية. وما تجدر الإشارة إليه أن إجراءات التشديد والتدقيق نسبية، وفي مجالات محددة، وأضيق نطاق، خاصة عندما يمارس النواب رقابتهم على أعمال الحكومة المتعلقة بالشئون المالية، ومن ذلك، عندما يقدم مشروع الميزانية أو مواضع ذات صبغة مالية، يترتب عنها توجيه الأسئلة أو الاستجواب، وكذلك التحقيق البرلماني.

Abstract

The research deals with the subject of parliamentary oversight of the general budget, as this oversight is represented by what the elected representatives of the people do, with their constitutional authority and right to exercise oversight over the work of the government, especially oversight of the general budget, discussing the budget and following up with the government during its implementation to ensure its compliance with the general budget law.

There is no doubt that parliamentary oversight has become a reality imposed by democratic systems, as it confirms the right of the people, through their representatives, to be informed and to express their opinion on the financial policy that the government will undertake. It becomes clear through studying the subject of the research that parliamentary oversight ranges from formal oversight to strict oversight, according to the nature and importance of what is presented to parliament. This has been reflected in the passing and approval of the budget without sufficient or effective oversight, especially in light of the deteriorating financial and economic conditions.



It is worth noting that the tightening and scrutiny procedures are relative and in specific and narrow areas, especially when MPs exercise their oversight of the government's actions related to financial affairs, including when the draft budget or matters of a financial nature are presented that entail directing questions or interrogations, as well as parliamentary investigations.

استلام الورقة: 2026-01-25 - قبول الورقة: 2026-02-15 - نشر الورقة: 2026-03-02

مقدمة:

يستمر البرلمان في أداء مهمته الرقابية بعد أن يناقش مشروع الميزانية، ومن ثم، يعتمد الميزانية العامة للدولة. كما أن اختصاص البرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية، يهدف إلى عدم ترك الحكومة تتصرف في أموال الدولة من دون محاسبة، كانت الرقابة على هذه المرحلة تحظى بمتابعة مستمرة من البرلمان. وتختلف آليات المراقبة من دولة إلى أخرى بحسب الأنظمة السياسية المتبعة.

وعموماً، فإن أغلب تشريعات الدول تمنح البرلمان حق مساءلة الحكومة عن أعمالها في كافة المجالات، وتحملها مسؤولية أي إهمال أو تقصير في أدائها. أو أداء وزرائها. ويستند البرلمان في ليبيا عند رقابته للحكومة على القوانين التي تجبر ذلك. كما أسندت أغلب الدساتير إلى الجهة القائمة بالرقابة السياسية بتطبيق مختلف الوسائل التي تمكنها من ممارسة دورها الرقابي تجاه الحكومة وأعضائها، خاصة المخالفات المالية، أو عدم تطبيق القوانين والتعليمات الخاصة بالجانب المالي خلال السنة المالية.

إن جميع الإجراءات التي يقوم بها البرلمان على تنفيذ الميزانية، تمكنه من معرفة السياسة المالية التي تسير بموجبها الحكومة، لذلك توسعت التشريعات الجديدة في ليبيا في مجالات هذه المراقبة، والغرض الرئيسي من ذلك هو تمكين البرلمان من رقابة الحكومة في تطبيقها لأحكام الميزانية العامة، وعدم مخالفتها. ومما لاشك فيه، أن الميزانية العامة في ليبيا تحتاج إلى رقابة غاية في الدقة، وحتى تكون أكثر إحكاماً، لا بد أن تكون خارجية، وإذا ما أراد البرلمان متابعة صرف أموال الدولة وحسن استخدامها، فمن الضرورة الإحاطة بجميع العمليات المالية التي قد تستأثر بها السلطة التنفيذية. دون سواها، الأمر الذي تحتاج معه رقابة البرلمان إلى الوسائل التي تواجهها الحكومة، وهي إن لم تمنع وقوع الأخطاء فإنها تقلل منها قدر الإمكان.

أهمية البحث:

تحتل رقابة البرلمان على تنفيذ ميزانية الدولة أهمية بالغة، ذلك أن الرقابة الفعالة تضمن تنفيذ توجهات السياسة العامة للدولة، كما تؤكد حق السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية، ومدى التزامها بتنفيذ الميزانية على نفس البرنامج الذي تم إقراره مسبقاً. وتكمن الأهمية أيضاً في أن البرلمان عندما يمارس الرقابة بفاعلية يترتب عنها الدقة والأمانة من الحكومة في تنفيذ بنود الميزانية، بما يحقق المصلحة العامة للدولة.



كما أن دراسة موضوع رقابة البرلمان من أهم الدراسات والموضوعات التي بني عليها الكيان التنظيمي للدولة، فهي حتمية لابد منها لحماية الأموال العامة، إذ إن هذه الدراسة تؤدي إلى بناء معرفة الآليات المتبعة، والتي نصت عليها التشريعات لضبط التصرف في المال العام وتجاوز كل الانحرافات، مما يحقق العدالة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. يُضاف إلى ذلك أن رقابة البرلمان تكتسي أهمية بارزة من الناحية السياسية، إذ تمكن ممثلي الشعب من متابعة أعمال الحكومة، وكيفية استخدامها للمالية العامة.

أهداف البحث:

من الطبيعي أن أساس هذا البحث هو إبراز دور رقابة البرلمان في ضمان حسن التصرف في الأموال العامة تجاه العمليات المالية، التي تقوم بها السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الميزانية. وعلى هذا الأساس، يمكن تحديد أهداف البحث فيما يأتي:

- 1- مدى تحقيق الخطة الموضوعية من جانب الحكومة، والتزام الجهات القائمة لتنفيذ الميزانية بالقوانين واللوائح المعمول بها لحماية المال العام.
- 2- التأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، وإنفاقها بحسب أوجه صرفها من دون انحراف أو تبذير.
- 3- الكشف عما يقع من انحرافات، وما صاحب أداء الحكومة من قصور لأحكام التوجيه باتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، ووسائل العلاج التي تكفل الرقابة الفاعلة.

منهج البحث:

باعتبار أن البحث يتناول موضوع رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية، لذلك تتطلب هذه الدراسة بيان طبيعة الرقابة التي يمارسها، والوسائل التي يطبقها، ويعتمد عليها في نطاق اختصاصه بمراقبة المال العام، كما أن النصوص التشريعية التي تنظم رقابة البرلمان بحاجة إلى توضيح وتفسير ما تناولته ونصت عليه من أحكام من جملة منظومة القوانين المالية في الدولة الليبية. لذا، كان الاعتماد على المنهج الوصفي للإحاطة بكل جوانب الموضوع إضافة إلى المراجع والمصادر والتشريعات المالية واللوائح التنظيمية لعمل البرلمان، وبخاصة ممارسة الرقابة المالية على أعمال الحكومة في ليبيا حالياً، وما اختصت به السلطة التشريعية من رقابة في فترات سابقة.

إشكالية البحث:

تأتي السلطة التشريعية أو البرلمان في المرتبة الأولى كجهة اختصاص بممارسة الرقابة بشكل عام، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل بسن وإصدار القوانين ومراقبة تنفيذها، إلا أنه من الصعوبة بمكان فهم واستيعاب العمليات المالية التي تجريها الحكومة، فطبيعة تنفيذ الميزانية عمل تقني، يصل إلى حدود أن يكون مهنة أو احترافاً، يتطلب وفرة في المعلومات، وإلماماً بتفاصيله الدقيقة، في المقابل، يعي القائمون بالرقابة التشريعية أن إمكانياتهم محدودة، وأنه ليس بوسعهم تكوين فكرة واضحة عن إدارة العمليات المالية.



ومن هذا الأساس، يمكن أن ينعكس ذلك على رقابة البرلمان عند تنفيذ الميزانية، ويترب عنه أيضًا فقدان الرؤية والاستراتيجية، التي تتوخى بناء نظام رقابي، يعزز الشفافية كركيزة أساسية للحد من إساءة التصرف في المال العام. وبناء على ذلك، يمكن عرض إشكالية هذا البحث، والتي تتمثل في: هل الرقابة التي يمارسها البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة قادرة على أحكام التصرف في المال العام. أم أنها تفتقر لأدنى مستويات الرقابة؟

خطة البحث:

لدراسة موضوع رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة، يمكن أن يكون التقسيم على النحو الآتي:

المطلب الأول: رقابة شكلية.

أولاً: مناقشة من دون رقابة.

ثانيًا: توجيه الأسئلة.

ثالثًا: الاستجواب.

المطلب الثاني: رقابة مشددة.

أولاً: تدقيق إجراءات المراقبة.

ثانيًا: التحقيق البرلماني.

ثالثًا: المسؤولية الوزارية.

المطلب الأول: رقابة شكلية

يرتكز حق البرلمان في الرقابة على الميزانية العامة عند تنفيذها إلى حق إجراء الرقابة الشاملة، الذي توليه أحكام الدستور لمجلس النواب على الحكومة (الإعلان الدستوري 2011/8/3). مخصصة الرقابة هذه تستند إلى الصلاحيات الممنوحة له بالرقابة على جميع نشاطات الحكومة، والتي من ضمنها النشاط المالي للدولة.

إن التطبيق الصحيح للرقابة البرلمانية من شأنه معرفة الكيفية التي تدار بها أنشطة الحكومة فيما يتعلق بتحصيلها للأموال وإنفاقها، وإذا كشفت آليات المراقبة وجود مخالفات مالية، فإنها تتولى تحريك الإجراءات القانونية وفق الصلاحيات الممنوحة لها، لكن ممارسة الرقابة بصورة غير صحيحة، أو بوسائل الأثر في المستوى المطلوب فإن البرلمان تقوم بمناقشته من دون رقابة (أولاً)، أو سيكتفى بتوجيه الأسئلة (ثانيًا)، وأحيانًا يضطر إلى الاستجواب (ثالثًا).

أولاً: مناقشة من دون رقابة:

لأنك في أن فاعلية أي نظام للرقابة المالية لا يعتمد على أساليب وأشكال الرقابة المعتمدة، بل أيضًا على طبيعة هياكل الأجهزة التي تمارس الرقابة، ومن ناحية أخرى مدى امتلاكها المعلومات الكافية واللازمة على الموضوع محل الرقابة (المعارك وشفيق، 2003م، ص 178) ولأن تحقق ذلك، فهناك بعض العمليات المالية بسبب طبيعتها المستعجلة والضرورية لا تخضع لمناقشة دقيقة



ومطلوبة، كما هو متبع في الميزانية العامة؛ لذلك تكون الرقابة عليها شكلية. وبناء على ذلك، لا بد أن تكون هناك أسباب لعدم المناقشة (1)، مما يستدعي بيان أثر ذلك على رقابة البرلمان والميزانية بشكل عام (2).

1- أسباب عدم المناقشة من الصعوبة بمكان تحديد أسباب عدم مناقشة البرلمان لبعض العمليات المالية على سبيل الحصر، إذ تتعدد وتختلف هذه الأسباب بحسب المدة أو الوقت، وأحياناً طبيعة الموضوع، أو الظروف والأمر الواقع. ويمكن القول بأن المعلومات التي تمتلكها الحكومة إحدى الأسباب التي أضعفت البرلمان. إذ إن تعمد الحكومة طرح مواضيع (kansky, 1978, pp. 253-255) فنية تقنية يتطلب من أعضاء البرلمان جمع المعلومات التي قد تساعدهم في إثراء النقاش، ومن ثم، بسط رقابتهم بشكل فعال.

وفي حال عدم تمكنهم من ذلك، تمرر هذه المواضيع وما يترتب عنها من التزامات مالية من دون رقابة. وقد تنتج عدم المراقبة عن اتفاق أو ضغط بين الكتل البرلمانية، عندما يكون الهدف من عرض الموضوع داخل البرلمان الموافقة عليه. إضافة إلى أن البرلمانيين يخشون مضايقة الجهات العامة، والتي يمسه الجانب المالي أثناء المناقشة، بل يتطلعون إلى إقامة وتحسين العلاقات، والاستفادة من الخدمات. لذلك، فلا داعي للتصدي للجهات العامة، أو تشديد الرقابة على أعمالها (عوض الله، 2006، ص 302).

كما أن في غياب سيادة الدولة قد تحاول بعض الجهات والأفراد للضغط والتأثير على البرلمان بعدم عرقلة موضوع ما أثناء مناقشة، ويكون عن طريق التهديد وفرض سياسة الأمر الواقع الأمر، الذي لا يعد معه البرلمانيون سبيلاً إلا الموافقة. والأهم من ذلك، أن افتقار البرلمان لعناصر وكوادر متخصصة يعد سبباً في ضعف الرقابة، فمن الطبيعي أن يتخلل النقاش دراسة وتحليل، ومن ثم تقييم، بل إن عمق المناقشة عندما تتناول وسائل الإعلام والرأي العام يساعد على تعزيز رقابة البرلمان. إلا أن المناقشات داخل جلسات البرلمان أصبحت تفتقر إلى الحوار البناء، والإسهام العلمي لموضوع المراقبة، فحتى إذا وجدت رقابة، فإنها لا ترقى إلى مستوى مدلول الكلمة، فأغلب نواب البرلمان لا يجيدون النقاش العلمي، بل السمة الفعالية هي ارتفاع الأصوات والفوضى، وذلك ما يثبت عبر وسائل الإعلام. (عوض الله، 2006، ص 304).

2- نتائج عدم المراقبة: الأثر المباشر لقلّة المراقبة أو انعدامها حصول الحكومة على الاعتماد أو الإجازة لبرامجها ونشاطاتها المالية، عند تقديمها وعرضها على البرلمان، وفي حال استمرار مثل هذه الممارسات، سيكون هناك ضعف في دور البرلمان على رقابة الميزانية، انعكاساً للضعف الذي صاحب الرقابة السياسية بشكل عام، فأصبحت رقابة شكلية غير ذات أهمية. (عبد اللطيف قطيش، ص 414)

ومن تطبيق بعض الدول لفقدان أهمية رقابة البرلمان على الميزانية في إيطاليا، حيث لا توجد رقابة برلمانية مباشرة على تنفيذ الميزانية. وإنما يكتفي البرلمان عبر لجانه بالنظر في التقارير التي تودع من قبل ديوان المحاسبة. أما في الممارسة العملية، فإن اللجان البرلمانية لا تعير اهتماماً لموضوعات الرقابة (عبد اللطيف قطيش، ص 421) أما في فرنسا، فإن رقابة البرلمان على تنفيذ



الميزانية ذات فاعلية ضئيلة ولا يهتم البرلمان بالرقابة الفنية لتنفيذ القوانين المالية، إلا إذا كان تنفيذ تلك القوانين يؤدي إلى انعكاسات سياسية (المعارك وشفيق، ص 209).

وتبين من ذلك زيادة نفوذ الحكومة أو السلطة التنفيذية، وواقع البرلمان في معظم دول العالم، أنها تركت بعض اختصاصاتها وصلاحياتها، بل أهملت دورها الرئيسي في رقابة المال العام.

على الرغم من أن البرلمان يحتفظ بعدد من الصلاحيات المهمة على الصعيد المالي، وبالتحديد في شأن الميزانية، فإن ضعف رقابة البرلمان يحول دون أدائها بفاعلية، ولا يتم له بسط رقابة شاملة على السياسة المالية والاقتصادية للحكومة، وعلى إدارتها لميزانية الدولة، كما أن ضعف الرقابة لا يمكن معه معرفة الإمكانيات المالية التي وضعت بتصرف جميع الوزراء، وما أنجزوه من أعمال أو قصروا في إنجازها.

ثانيًا: توجيه الأسئلة:

يُمكن حق السؤال لأعضاء البرلمان عن أداء واجباتهم في الرقابة على أعمال الحكومة، عندما يتقصّى عضو البرلمان من وزير مختص، أو من وزير الحكومة، عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل، (سلام، 1983، ص 37) وبذلك فهو وسيلة من وسائل الرقابة السياسية الفعالة، والتي تحتل مكاناً بارزاً. إذ إنَّ الأسئلة البرلمانية أكثر استخداماً (الرفاعي، 2010، ص 217) وبشكل موسّع، ويرجع ذلك إلى بساطة وسهولة استخدامها من أي عضو في البرلمان.

ولقد حرص المشرّع الليبي على اعتبار السؤال حقاً من حقوق النائب في البرلمان، ونظراً لأهمية السؤال وفائدته، تمكّن أعضاء البرلمان في ليبيا من توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة (القانون رقم 9 لسنة 1984، والقانون رقم 3 لسنة 1994) ومن أمثلة الأسئلة التي تم توجيهها السؤال الذي طرح على وزارة المالية عندما قامت بتخصيص مبالغ مالية بالمخالفة لبعض الجهات، كصندوق التقاعد (تقرير جهاز المراجعة المالية لسنة 2009)، والذي اعتبره البرلمان خللاً في تنفيذ ميزانيات السنوات التي نشأت فيها الديون، نتيجة عدم الالتزام بقواعد الميزانية.

وقد أعطت مختلف القوانين المنظمة لعمل البرلمانات في ليبيا (قرار مؤتمر الشعب العام رقم 3 لسنة 79، قرار مؤتمر الشعب العام رقم 10 لسنة 1987) فرصة للإجابة عن الأسئلة البرلمانية للحكومة، فلها أن تجيب عن السؤال فور وروده، أو أن تطلب تأجيل الجواب، وفي الحالة الأخيرة، يرسل السؤال مكتوباً إلى الوزير المختص عن طريق أمانة سر المؤتمر الوطني العام.

ولئن كان حق السؤال وسيلة للرقابة السياسية على الحكومة، فإنّه غالباً ما يكون شكلياً، عدا بعض المسائل الجوهرية، وعلى الرغم من أهمية السؤال، فقد يسعى أعضاء البرلمان إلى تحقيق أهداف غير رقابية.

وتتمثل أهمية السؤال في أنّه يُمكن عضو البرلمان عند تقديمه من الحصول على المعلومات اللازمة حول التشريعات المالية، وخاصة قانون الميزانية من الوزارة المعنية أو الحكومة، وتتاح له فرصة معرفة الإحصاءات والمعلومات الدقيقة عن البرامج التي باشرتها الحكومة، والمواقف التي واجهتها (ناصر، 1981، ص 68)، ممّا يُمكنُ البرلمان من اكتشاف المخالفات التي ارتكبتها الحكومة للقوانين واللوائح المالية.



أما الأهداف غير الرقابية، فقد يستخدم السؤال في غير أغراضه، عندما يكون الهدف منه الدعاية الحزبية بين الكتل البرلمانية، فتختلف طريقة السؤال للحكومة، وأحياناً تعفى منه في حالة انتمائها للأغلبية، وأيضاً قد تكون الأسئلة في غير محلها (قد يعمل النائب من خلال أسئلته على إظهار مهاراته أو لإقامة علاقات بين كتلته والوزارة المعنية بالسؤال)، وإنما لتوثيق الصلة بين الكتل والحكومة، مما قد يؤثر سلباً على دور البرلمان عن ممارسة رقابته على أعمال الحكومة.

ومهما يكن من أهمية وغرض السؤال، فلا بد أن تتقيد الحكومة بالجواب، فقد يتبين لها أن الجواب عن السؤال يتطلب إجراء تحقيق، أو جمع معلومات يتعذر الحصول عليها في المهلة المحددة (الصالح، 1981م، ص 73)، وإذا لم تجب الحكومة سواء أكان في المهلة المقررة أو لم يقتنع العضو بالجواب، جاز له أن يحول السؤال إلى استجواب.

ثالثاً: الاستجواب

يقضى الاستجواب بمحاسبة الوزارة أو أحد الوزراء على تصرف من التصرفات العامة، فهو استيضاح يتضمن في طياته الاتهام أو النقد لأي عمل عام تقوم به الحكومة (خليل، بدون سنة نشر، ص 381).

ويُعدّ الاستجواب حقاً دستورياً مقررّاً لأعضاء البرلمان (القانون رقم 1 لسنة 1996م)، مثل بقية وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، ويستخدمه عضو البرلمان في مواجهة أعضاء الحكومة، متى كان هناك تصرف من شأنه إحداث أثر جسيم، ويعد الاستجواب من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية، لما يترتب عنه من إجراءات ضد الحكومة.

وتكريساً لهذا الحق الدستوري، فقد نصّ المشرع الليبي على أن يطلب كل عضو برلمان استجواب الحكومة بمجموعها، أو أحد وزرائها في موضوع معيّن عن تجاوزات وأخطاء تم ارتكابها أو حدوثها، على أن يُثبت مقدّم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة لأجل فتح باب المناقشة في أحد جلسات البرلمان.

ومن الواضح أن الاستجواب لا يختلف عن السؤال من حيث مضمونه، ذلك أنه وسيلة يتمكن من خلالها أحد أعضاء البرلمان الطلب من الحكومة توضيح موقفها من الموضوع محل الاستجواب، إلا أنه يختلف عن السؤال بكونه أكثر أهمية منهم كما أن النتائج التي تترتب عن الاستجواب تكون أكثر خطورة من نتائج السؤال (من ذلك الاستجواب الذي قدمه أعضاء البرلمان في ليبيا ضد رئيس الوزراء سنة 2013 حول شبهة فساد مالي ثبت تورطه لاحقاً في الاتهام الموجه إليه. حول مسألة رقابة البرلمان انظر Finance, 2002, PP 80-93).

لكن حق الاستجواب للنائب في البرلمان خاضع لإجراءات يجب أن يسلكها العضو (1)، ممّا يترتب عن استجوابه نتائج

مهمة (2).

1. إجراءات الاستجواب: يقدم عضو البرلمان طلب الاستجواب مكتوباً إلى رئيس البرلمان. وبذلك، فقد قيد المشرع هذا الحق (قرار المؤتمر الوطني العام رقم 62 لسنة 2013)، منعاً لإساءة استخدامه، والحد من إرباك الحكومة. وما أن يصل الطلب للحكومة عن طريق رئيس البرلمان، فلا بد أن تتقيد بالمهلة المحددة لجوابها عن الطلب، وقد أقرّها النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها الاستجواب.



ونظراً لصعوبة بعض المواضيع محل الاستجواب، وعدم تمكّن الحكومة من الرد في الأجل المحدّد، فإنّها تطلب من مكتب رئاسة البرلمان تمديد المهلة، حتى يكون هناك الوقت الكافي لإجراء التحقيقات، وجمع المعلومات المطلوبة، ومن التطبيقات العملية للبرلمان قيامه بعدّة استجابات لرؤساء الحكومة في ليبيا خلال سنوات 2012، 2013، 2014، منها ما يتعلّق بالجانب المالي، كالاستجواب الذي وُجّه لرئيس الوزراء سنة 2013، عن خلفية منح قرض لدولة مصر خلافاً للنظام المالي للدولة، وكذلك الاستجواب عن تسييل مبالغ مالية كبيرة للمشاريع المتوقّفة من دون أن يكون هناك أي تنفيذ، وقد استطاعت الحكومة أن تقنع البرلمان من خلال الإجابة التي تقدّمت بها، على الرغم من ثبوت المخالفة (تعليمات غير منشورة للمؤتمر الوطني العام موجهة لرئاسة الوزراء تفيد بمتابعة موضوع القرض مع الدولة المصرية دون اتخاذ أية إجراءات رادعة في الموضوع)، الأمر الذي ينعكس على كون الرقابة ووسائلها شكلية.

2. أثر الاستجواب: يترتّب عن عدم اقتناع البرلمان بجواب الحكومة على الاستجواب ثبوت مسؤوليتها عن التصرف الذي قامت به، وأحياناً يؤدي إلى طرح الثقة من الحكومة، بطلب يقدّمه عضو البرلمان بعد انتهاء المناقشة في الاستجواب، ويكون بأغلبية مئة وعشرين عضواً من البرلمان، وفقاً للإعلان الدستوري (الإعلان الدستوري المؤقت في 2011/8/2 والتعديلات اللاحقة). ومن تطبيقات سحب الثقة (قرار المؤتمر الوطني العام رقم 23 لسنة 2014 بسحب الثقة من رئيس الحكومة الصادر بتاريخ 2014/3/11) كنتيجة للاستجواب ما صدر عن البرلمان بسحب الثقة من رئيس الحكومة عن قضية فساد مالي (تم استخدام مصطلح سحب أو حجب الثقة ما بعد سنة 2011، أما قبلها مكان يطلق عليها إسقاط العضوية باعتبار أن أمين أية لجنة شعبية عامة وزيراً عضواً في اللجنة الشعبية العامة برئاسة الوزراء، ومن ثم عند إسقاط عضويته تنتهي مهامه). إلا أنّه أحياناً تكون نتيجة الاستجواب دعماً للثقة، في حال تقديم مبررات مجدية في موضوع الاستجواب، وفي أخرى قد يوجّه اللّوم إلى الحكومة عن بعض سياساتها، وما على الحكومة إلا الوعد بالإصلاح مستقبلاً، وأحياناً ينتهي الاستجواب إلى تحقيق برلماني.

المطلب الثاني: رقابة مشددة:

إن الرقابة التي يمارسها البرلمان على تنفيذ الميزانية من شأنها أن تعزز أهمية إقرار السلطة التشريعية للميزانية، ومن الطبيعي أن تتوافر للبرلمان الوسائل اللازمة للتأكد من أن تنفيذ الميزانية جاء مطابقاً لإقرار الميزانية لتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، ومن الوسائل التي سخرت لهذا الغرض الصلاحيات الممنوحة للبرلمان (القانون رقم 4 لسنة 2014م بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب)، التي يستطيع من خلالها ممارسة رقابته على الميزانية، فيمكن للبرلمان أن يستخدم الصلاحيات الممنوحة له لمعرفة سير أعمال الحكومة وفق الأهداف المحددة.

ويتربّ عن تشديد إجراءات المراقبة قبل وأثناء تنفيذ الميزانية المساهمة في علاج أخطاء التقدير في المرحلة السابقة، وتسهيل عملية الرقابة لاحقاً؛ لذلك يتعين على أعضاء البرلمان (أحمد، 2000م، ص 82، 83) تدقيق إجراءات المراقبة (أولاً)، ومن ثم، التحقيق البرلماني (ثانياً).



أولاً: تدقيق إجراءات المراقبة:

إذا ما أخذنا في الاعتبار أن هناك حاجة إلى وجود رقابة فاعلة للبرلمان على الميزانية، فإنه من الضروري وجود نظام متبع

لدى البرلمان أثناء فحص ومراجعة القوائم المالية، والمستندات التي يترتب عنها اتفاق عام (الخطيب، 2008م، ص 185).

إن الدور الذي يقوم به البرلمان في المراقبة دور مهم، لذلك خضعت الميزانيات والقوائم المالية والمستندات ذات العلاقة

بالميزانية إلى تدقيق شامل، خاصة في ظل حجم الميزانية العامة في الوقت المعاصر. وبسبب هذه الضخامة؛ تمت مضاعفة إجراءات

المراقبة، من حيث الجهد، والوقت، والدقة اللازمة لإنجاز العمل (الخطيب، 2008م، ص 188).

والمتتبع لأساليب المراقبة والتدقيق لدى البرلمان، يلاحظ أنها تطورت وتنوعت بحكم تغير أساليب اعداد الميزانيات، وطرائق

عرض أبوابها، وبرزت في مجالات معينة ذروة التشديد والتدقيق على المستندات المالية، كما في إحالة المراجعة إلى اللجان البرلمانية

المتخصصة، وبناء عليه، يتعين إيضاح معايير تدقيق المراقبة (1)، والمجالات الأكثر تدقيقاً أثناء المراقبة (2).

1- **معايير التدقيق والمراجعة:** خلافاً لأغلب البرامج والخطط المالية تتسم الميزانية العامة بصيغتها الفنية المعقدة، وتبعاً لذلك،

فقد عمل البرلمانيون على إقرار معايير مناسبة، والتي تتلاءم مع الهدف من العملية الرقابية المطلوبة، بما يسهم في سرعة ودقة

الإجراءات حتى تتحقق أهداف الرقابة بأكبر كفاءة ممكنة (ديري، 2011م، ص 44).

ومن هذا المنطلق، اعتمد أعضاء البرلمان على اللوائح والنظم والإجراءات كمعيار باعتبار أنها تساهم بشكل واضح في

تسهيل المراقبة، وقد تستخدم الميزانية السابقة كأداة من أدوات الرقابة، فهي تعبر عن ما تم إنجازه خلال فترة زمنية مضت، ومن ثم

فإن استخدامها كمعيار من معايير الرقابة يُعدّ ضرورياً؛ لأنها تعكس الأداء الفعلي كما يظهر في الحساب الختامي (صادق، 1998م،

ص 206).

إضافة إلى ذلك يقسم الميزانية إلى مراحل زمنية، تساهم في مهمة التدقيق وسرعة اكتشاف المخالفات في مراحلها الأولى،

مما يمكن من تصحيحها في الوقت المناسب، وبما لا يؤثر على الميزانية بشكل عام.

كما أن التقارير ومقارنتها بالأنشطة المالية يُعدّ من أهم الأساليب التي تساهم في نتيجة التدقيق والمراجعة (جابر، 2004م،

ص 114).

وإدراكاً لأهمية التدقيق، ومن ثم نجاحها، من الضروري أن يكون البرلمانيون على إلمام بالطرق والأساليب المعتمدة في

التدقيق، وعلى دراية بفهم جوانب الميزانية، وإن كانت لا تنطبق مثل هذه الاشتراطات على جميع البرلمانيين، فكان على الأقل أن توفر

فيمن تم اختيارهم لعضوية اللجان المتخصصة في البرلمان كلجنة التخطيط والميزانية واللجان المالية الأخرى (عطوى، ص 422).

2- **المجالات الأكثر تدقيقاً:** لئن كانت هناك رقابة مشددة على الميزانية من قبل أعضاء البرلمان، فإنها لا تطبق إلا على جوانب

محددة، بل ومواقع خاصة، باعتبار أنها أكثر أهمية لما يترتب عنها من آثار تنعكس على الوضع المالي والاقتصادي للدولة.

يتمثل الجانب الأول في عمل اللجان البرلمانية المتخصصة، حيث إنه من حق البرلمان تكليف أحد لجانه بفحص نشاط

جهة إدارية أو مصلحة عامة، من أجل الوقوف على حقيقة ما أثير بشأن واقعة محددة، ولهذه اللجان التوصل إلى نتائج بمختلف



الوسائل التي ترى بأنها كفيلة بتحقيق أغراضها مثل الاطلاع على كافة المستندات والوثائق، وفحصها، ومراجعتها، وتدقيقها (كفراوي، 1998م، ص 39).

أما الجانب الثاني، فيتمثل في مناقشة البرلمان للحساب الختامي، ولاشك في أن مناقشة الحساب الختامي للسنة المالية السابقة أهم وسيلة لدى البرلمان لممارسة المالية على سلامة الموقف المالي للحكومة، ويتوقف نجاح البرلمان في ممارسة مهمته الرقابية على مدى اهتمامه بالفحص والتدقيق، وقد يستعين البرلمان بالتقارير التي تصدر عن الهيئات العليا للمحاسبة؛ لما لها من دور مهم في نجاح الرقابة، نظرًا لما تتضمنه من ملاحظات واقتراحات يضعها البرلمان في الاعتبار عند محاسبته للحكومة (الرفاعي، 2010م، ص 158).

كما تثار أحيانًا جوانب مالية تتعلق بالفساد، وتعرض على البرلمان، حيث تخضع للتدقيق والمراجعة الكافية التي قد يترتب عنها المسؤولية، ومن ثم سحب الدقة من الحكومة.

ثالثًا: التحقيق البرلماني

هو إجراء يقوم به البرلمان أو إحدى لجانه؛ لمعرفة حقيقة أمر ما حول أنشطة السلطة التنفيذية، ويدخل من ضمن اختصاصات الرقابة السياسية (عبد الحميد، 2005، ص 140)، ويعد التحقيق البرلماني من الوسائل المهمة التي يمارسها البرلمان على الحكومة.

ولعلّ الهدف من التحقيق البرلماني هو البحث عن الحقيقة، واكتشاف المخالفات، وتتولى ذلك لجان تختص بالتحقيق البرلماني.

وما من شك في أنّ حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق، من أهم الحقوق التي كفلها الدستور للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، إذا ما كانت هناك شبهة بصحة المعلومات المقدّمة إليها. وقد حرص المشرّع الليبي على تأكيد ذلك الحق، عندما أعطى للبرلمان في هيئته أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين، بناء على اقتراح يقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب عن طريق لجنة منتخبة.

وعلى الرغم من حداثة التجربة البرلمانية في ليبيا (الإعلان الدستوري المؤقت في 2011/8/2 والتعديلات اللاحقة)، إلا أنّ التحقيق البرلماني يحظى بمتابعة مستمرة من قبل البرلمان، عندما يتلقى الاقتراحات لإجرائه. ولكن هناك مُشكِلٌ يواجه البرلمان، يكمن في عدم وجود آلية واضحة، وتُصوّر محدّد حول كيفية تنفيذ تلك الاقتراحات.

ومن الملاحظ أنه نادرًا ما تشكّل لجان تحقيق برلمانية، إلا في حالة تمسُّك بعض الكتل البرلمانية بذلك، أو أنّ الفعل والمخالفة أصبح في متناول الرأي العام.

ويمكن القول بأنّ التحقيق البرلماني يجسّد الرقابة السياسية أكثر عمقاً من الوسائل الرقابية الأخرى، سواء من حيث ماهيتها والغرض منها، أو النتيجة التي تترتب عنها.



ووفقاً للنصوص التشريعية النافذة في ليبيا، فإنّ التحقيق البرلماني لا يمارس (قوانين نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية تمارس التحقيق هيئة المؤتمر الشعب العام عند وقوع المخالفات من قبل أعضاء الجهات التشريعية) إلا عن طريق لجان (1) ذات طبيعة عمل خاصة (2).

1. لجان التحقيق البرلماني: هي مجموعة من أعضاء البرلمان تنتخب لأجل إجراء تحقيق في موضوع معين، وترفع تقريراً نتيجة أعمالها إلى رئيس البرلمان، والذي بدوره يعرضه في جلسة برلمانية لاتخاذ ما يلزم بشأنه من إجراء.

وقد يبادر البرلمان إلى اتخاذ إجراءات وقائية قبل أن يشكل لجاناً للتحقيق، مثلما قام المؤتمر الوطني العام بإيقاف وزير المالية عن العمل، وبعدها قام بتشكيل لجنة برلمانية (قرار المؤتمر الوطني العام رقم 59 لسنة 2015 بشأن إيقاف وزير المالية وتشكيل لجنة برلمانية للتحقيق) بقرار من رئيس البرلمان للتحقيق في موضوع ما تُسبب إلى الوزير من تجاوزات ومخالفات مالية.

2. طبيعة عمل لجان التحقيق: في الأصل عمل اللجان إداري، ونظراً لإسنادها اختصاص التحقيق يعمل المشرع على منحها ما لسلطات الهيئات القضائية في إجراءات التحقيق (المادة 34 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 1 لسنة 2007 التي تناولت أحكام تشكيل لجان التحقيق والتحقيق)، وبذلك تستطيع اللجنة المكلفة أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة، وأن تطلب تزويدها بنسخ منها، وأن تستمع إلى الإفادات، وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق.

وتضطلع اللجان بدور استشاري، فهي تدلي بأراء عند الانتهاء من المواضيع التي أسندت إليها مهمة التحقيق فيها. ويحق للجان أيضاً تعيين لجنة فرعية (يكون اختصاص اللجان الفرعية تقصى الحقائق، أي جمع المعلومات والبيانات اللازمة والمفيدة، ولا يدخل ضمن اختصاصها مباشرة التحقيق يراجع النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام) من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة، وفي حالة امتناع الجهات عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية، فما عليها إلا رفع تقرير حول الموضوع إلى اللجنة التي انتدبتها.

ولئن مارست اللجان البرلمانية إجراءات التحقيق، تبقى هناك صعوبة تكمن في محتوى المستندات المالية والقوائم الحسابية، الأمر الذي قد لا يجدي نفعاً للتوصل لنتيجة صحيحة.

الخاتمة

تأكد من خلال البحث أن الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة تتفاوت أساليبها ووسائلها، وتحتاج إلى مزيد من الآليات والإجراءات التي تمكنها من المحافظة على المال العام وبناء على ذلك، يمكن عرض النتائج والتوصيات على النحو الآتي:

أولاً: نتائج البحث:

1- مناقشة البرلمان للميزانية العامة، تم كإجراء شكلي ومن ثم لا يحقق الناتج المتوقعة والهدف الأساس منها، وهو حماية الأموال العامة.

2- تهتم رقابة البرلمان ببند الاعتمادات المخصصة دون الأهداف والبرامج المحددة من إنفاق تلك الاعتمادات.



- 3- تفتقر الرقابة البرلمانية للتطوير الذي صاحب الرقابات الأخرى، مما لا يمكن معرفة الكفاءة والفاعلية من الرقابة.
- 4- نسبة التدقيق وتشديد المراقبة البرلمانية، حيث إنها تفرض على مجالات محدودة من دون إخضاع كامل الميزانية العامة.

ثانيًا: التوصيات:

- 1- نظرًا لقلة الخبرة المالية، أو عدم تخصص أعضاء البرلمان في المسائل المالية، فإنه يتعين تدريب وإعداد جيد للأعضاء للقيام بالدور المطلوب من عملية المراقبة.
- 2- يجب عند اختيار عضوية اللجان البرلمانية المتخصصة في المالية والموازنة أن يكون العضو المنتخب مؤهلاً علميًا، حتى يمكن من القيام برقابة مالية دقيقة لدرايته وإلمامه بمختلف جوانب الميزانية.
- 3- ضرورة إدخال الأساليب الحديثة لرقابة الميزانية، والتي تعتمد على الخطط والبرامج وتقييم الأداء.
- 4- الالتزام باللوائح المتعلقة بعرض الميزانية على البرلمان، وخاصة آجال المراقبة والاعتماد لما لها من أهمية للنظام المالي للدولة.

قائمة المراجع

- 1- الإعلان الدستوري المؤقت في 2011/8/2 والتعديلات اللاحقة.
- 2- إيهاب سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1983.
- 3- تعليمات غير منشورة للمؤتمر الوطني العام موجهة لرئاسة الوزراء تفيد بمتابعة موضوع القرض مع الدولة المصرية دون اتخاذ أية إجراءات رادعة في الموضوع.
- 4- تقرير جهاز المراجعة المالية لسنة 2009.
- 5- تم استخدام مصطلح سحب أو حجب الثقة ما بعد سنة 2011، أما قبلها مكان يطلق عليها إسقاط العضوية باعتبار أن أمين أية لجنة شعبية عامة وزيراً عضواً في اللجنة الشعبية العامة رئاسة الوزراء، ومن ثم عند إسقاط عضويته تنتهي مهامه.
- 6- جيهان حسن سيد أحمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، 2000م.
- 7- جيهان عبداللطيف الرفاعي، الرقابة المالية على الموازنة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، سنة 2010.
- 8- جيهان عبداللطيف الرفاعي، الرقابة على الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق طنطا، 2010م.
- 9- حسني درويش عبدالحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية، مؤسسة الطويعي للنشر، القاهرة، سنة 2005.
- 10- خالد راغب الخطيب، الرقابة المالية والداخلية، مكتبة المجمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008م.
- 11- زاهد محمد ديري، الرقابة الإدارية، دار المسرة للنشر والتوزيع، ط1، عمان - الأردن، 2011م.
- 12- زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006م.
- 13- صالح هاشم صادق، التخطيط والرقابة، الجامعة المفتوحة، 1998م.
- 14- عبدالرؤف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي، دار النهضة العربية، بيروت، 2004م.



- 15- عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوق، بيروت.
- 16- عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة. رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - سنة 1981.
- 17- عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة - مجلة الحقوق - العدد الرابع - 1981 - القاهرة.
- 18- عوف كفاوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998م.
- 19- فوزي عطوى، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- 20- القانون رقم 1 لسنة 1996 بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.
- 21- القانون رقم 4 لسنة 2014م بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 22- القانون رقم 9 لسنة 1984، بشأن تنظيم المؤتمرات الشعبية والقانون رقم 3 لسنة 1994 بشأن اللجان الشعبية والنظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام.
- 23- قد يعمل النائب من خلال أسئلته على إظهار مهاراته أو لإقامة علاقات بين كتلته والوزارة المعنية بالسؤال.
- 24- قرار المؤتمر الوطني العام رقم 23 لسنة 2014 بسحب الثقة من رئيس الحكومة الصادر بتاريخ 2014/3/11.
- 25- قرار المؤتمر الوطني العام رقم 59 لسنة 2015 بشأن إيقاف وزير المالية وتشكيل لجنة برلمانية للتحقيق.
- 26- قرار المؤتمر الوطني العام رقم 62 لسنة 2013 باعتماد النظام الداخلي.
- 27- قرار مؤتمر الشعب العام رقم 3 لسنة 79 بشأن الاختصاصات المسندة لأمانة مؤتمر الشعب العام، وكذلك قرار مؤتمر الشعب العام رقم 10 لسنة 1987 بشأن إصدار اللائحة العامة للمؤتمرات الشعبية.
- 28- قوانين نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية تمارس التحقيق هيئة المؤتمر الشعب العام عند وقوع المخالفات من قبل أعضاء الجهات التشريعية.
- 29- المادة 34 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 1 لسنة 2007 التي تناولت أحكام تشكيل لجان التحقيق والتحقيق.
- 30- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- 31- محمد عبدالعزيز المعارك ود. علي شفيق، أصول وقواعد الموازنة العامة، جامعة الملك سعود، 2003م.
- 32- يكون اختصاص اللجان الفرعية تقصى الحقائق، أي جمع المعلومات والبيانات اللازمة والمفيدة، ولا يدخل ضمن اختصاصها مباشرة التحقيق يراجع النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام.
- 33- من ذلك الاستجواب الذي قدمه أعضاء البرلمان في ليبيا ضد رئيس الوزراء سنة 2013 حول شبهة فساد مالي ثبت تورطه لاحقاً في الاتهام الموجه إليه. حول مسألة رقابة البرلمان انظر: Robinson, M. Financial control in Australian government budgeting. Public Budgeting & Finance, 221, 2002.

34- Ira shar kansky, Public, Administration, New York: Rand McNalty, 1978.